

참여민주주의의 관점에서 본 서울시 주민참여예산제 연구*

정상호(서원대)

주민참여예산제도는 1996년 유엔이 '40대 시민참여 제도'로 선정할 정도로 혁신적인 제도이다. 도시의 규모, 일반 주민의 참여, 그리고 지역위원회 구성 등의 기준을 볼 때 서울시의 주민참여예산제는 가장 선구적인 모델이라고 평가할 수 있다. 또한 서울시의 참여예산제는 중앙정부 수준의 지방재정법(39조)과 주민참여예산조례의 규정에 의해서 뒷받침되고 있고, 자체의 조직과 예산(500억)이 할당되어 있다는 점에서 제도의 공고화 단계에 도달하였다고 할 수 있다. 한편 참여민주주의의 관점에서 볼 때 서울시정은 단순하게 정보와 상담을 제공하는 형식적 참여단계를 지나 실질적 시민참여가 이루어지는 주민 권력단계에 진입하였다고 할 수 있다. 하지만 행정의 전반에 걸쳐 주민통제가 이루어지고 실질적 권한이 이루어지는 성숙 단계보다는 다양한 영역에서 민관 협력이 실행되는 거버넌스의 초기 단계에 이르렀다고 평가할 수 있다. 향후 과제는 일반 시민의 참여를 확대하고, 시의회와 경쟁 정당 등 정치사회와의 소통을 증대시켜 시민참여와 재정민주화라는 양대 목표를 달성하는 것이다.

주제어: 참여예산, 참여민주주의, 공정성, 투명성, 반응성, 효과성

* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A3A2033542).

1. 문제제기: 참여민주주의와 주민참여예산제의 연관성

참여민주주의는 우리나라의 경우 정부의 성격을 구분하는 유용한 잣대일 수 있다. 김대중 정부는 참여민주주의의 발전을 민주적 시장경제 완성, 보편적 세계주의 구현, 창조적 지식기반국가 건설, 신노사문화 창출, 남북 교류협력시대 개막 등과 함께 ‘6대 국정개혁 지표’로 설정하였다. 참여정부를 자임한 노무현 정부 역시 3대 국정목표 중 하나를 ‘국민과 함께하는 민주주의’로 설정하고, 이를 위해 청와대에 ‘시민참여수석실’을 신설하기도 했다.

반면 보수 정권들은 공통적으로 국정 목표나 원리, 제도 운용의 수준에서 참여민주주의를 정식화한 적이 없다. 이명박 정부는 “지난 시기를 ‘잃어버린 10년’으로 규정하고 세계화 추세와 시장의 효율성을 강조하면서 정부규모를 축소시키되 효율적으로 일을 잘하는 ‘작은 정부’와 ‘선진화’를 국정목표로 설정”하였다(하태수 2009, 51). <표 1>에서 알 수 있듯이 8.15 경축사에 나타난 이명박 정부의 시민참여에 대한 언급 빈도는 이를 간접적으로 뒷받침하고 있다. 이러한 상황은 현재의 박근혜 정부에 이르러서도 크게 변화하지 않고 있다. 박 대통령은 68주년 광복절 연설에서 해방 이후 산업화의 성과를 설명하면서 이산가족 상봉, 비무장지대 평화공원 조성 등 한반도 평화와 남북통일에 대한 의지를 역설하였다. 하지만 “민주주의에 대한 언급이 빠짐으로써 소통과 상생의 리더십을 찾아보기 어렵다”는 야당의 논평(『연합뉴스』 . 2013.8.15)에서 알 수 있듯이 참여민주주의는 대통령의 의제(presidential agenda)가 아니었다.

〈표 1〉 이명박 정부의 광복절 경축사의 비전과 민주주의에 대한 언급 빈도

	핵심 비전	민주주의	참여민주주의
2012년	정치선진화 원년	포용적 협력정신	없음
2011년	동반성장과 공생발전	글로벌 민주주의	없음
2010년	공정사회	자유민주주의(2)	없음
2009년	중도실용노선	성숙한 민주주의와 자유민주주의(5)	없음
2008년	저탄소 녹색성장	인권과 민주주의/ 자유민주주의	없음

그렇다면 오늘날 우리나라의 참여민주주의는 어디에서 있는가? 본 연구는 그 해답의 단초를 서울시의 주민참여예산제도(이하 참여예산)에서 찾아보고자 한다. 참여예산은 “예산의 투명한 공개, 주민 참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방정부와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회 동의” 등의 단계와 절차를 거치면서 주민들이 지방정부의 예산편성 과정에 직접 참여하는 제도(이달곤, 2007)이다. 서울시의 참여예산이 우리나라의 참여민주주의가 서 있는 단계와 과제를 잘 보여줄 수 있다는 주장의 근거는 다음과 같다.

첫째, 참여예산은 단체장이나 다수당의 이념 성향이나 당적과 상관없이 우리나라의 모든 지방정부가 채택하고 있는 보편적인 제도이다. 주지하다시피 참여예산은 1989년 브라질 포르투 알레그레(Porto Alegre)시에서 최초로 시작되었다. 이 제도는 브라질 노동당과 교류를 하던 민주노동당에 의해 처음 소개되었고, <함께하는 시민행동>을 비롯한 시민단체들이 예산감시운동을 전개하면서 점차 알려지게 되었다. 2004년 3월 25일 광주광역시 북구가 우리나라 최초의 주민참여예산제도 운영조례를 제정하였고, 울산광역시 동구가 두 번째로 조례를 제정했다. 노무현 정부는 초기의 제도 형성 단계에서 중요한 역할을 수행하였다. 왜냐하면 노무현 정부는 ‘투명·참여·효율’ 예산을 강조하면서 주민 참여의 법적 근거를 마련한

<지방재정법>을 개정(2005.8)하였기 때문이다. 이후 단체장의 의지에 따라 들쭉날쭉 시행되어 오던 참여예산은 2011년 3월 8일 강행 규정으로 개정됨으로써 의무적으로 운영되게 되었다.¹⁾

둘째, 세계적으로도 참여예산은 참여민주주의를 대표하는 제도로 인정받고 있다. 유엔은 이미 1996년에 참여예산을 ‘40대 시민참여 제도’로 선포한 바 있다. 유엔은 당시 참여예산이 행정의 민주성을 기반으로 효율성 및 반응성을 제고하며, 대의제의 단점을 보완할 수 있는 참여민주주의의 혁신적 장치로 평가하였다(이세구 2005, 40). 국내의 사정 또한 마찬가지이다. 한겨레사회정책연구소는 박원순 시정 1년 동안 12개 분야의 주요 정책에 대해 설문조사를 시행한 바 있다. 그 결과 참여예산제 등 시민의 시정 참여 확대는 정보공개 등을 통한 투명시정(75.9%)에 이어 그 다음으로 높은 점수(71.3%)를 받았다(한겨레신문, 2012.11.5.).

이처럼 참여예산은 중앙정부는 물론 지방정부의 참여민주주의가 도달한 성과와 한계를 보여주는 시금석이라 할 수 있다. 특히 본 연구는 서울시의 참여예산을 통해 두 가지 문제를 구체적으로 확인하고자 한다. 첫째는 참여민주주의의 관점에서 현재의 서울시정이 어떤 유형과 단계에 있는가를 객관적 자료와 인터뷰를 통해 자리매김하는 것이다. 둘째는 참여예산을 통해 참여민주주의가 내장한 순기능뿐 아니라 현실의 문제점들을 사실 그대로 보여주하고자 한다. 그간 참여민주주의의 의의에 대해서는 많은 연구들이 이루어졌지만 그 이면의 부작용은 간과되어 왔다. 일반적으로 참여민주주의는 ‘민주주의의 결손(democratic deficit) 극복’에 기여하는 것으로 알려져 왔다. 즉 참여민주주의는 시민들이 공공 현안에 직접 참여함

¹⁾ 2005년에 삽입된 제39조 원안은 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다”는 근거 규정이었다. 현행 지방재정법 제39조는 “지방예산 편성 과정에서 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.”는 강행 규정으로 바뀌었다. 참여예산의 법적, 제도적 개편 과정에 대해서는 안병순(2011)을 참조.

으로써 시민들의 능동성을 강화하고 엘리트 정치인들의 권력 남용을 억제시킨다. 또한, 참여를 통한 자각은 시민 개개인의 탈정치화와 정치적 무관심을 극복함으로써, 장기적으로 반응성과 만족도를 제고하여 정책의 정통성과 신뢰 제고에 기여한다(주성수 2005, 35-39).

그러나 한편 참여민주주의는 아테네 민주주의 이래 두 가지 결함을 내장하고 있다는 지적을 받아왔다. 첫째는, 정치 체제 차원의 갈등 증대이다. 시민참여의 증대는 정치체제에 대한 과부하로 이어져 정책결정을 더욱 어렵게 만드는 경향이 있다. 특히 다양한 참여자가 참여함으로써 정책결정의 절차를 복잡하게 만들고 비용과 시간의 손실을 가져온다(헤이우드 2009, 39-41). 둘째는 참여가 오히려 불평등을 조장하고 심화시키는 참여의 역설이다. 기존의 사회구조에서는 중상류층이 참여를 주도하기 때문에 정책결정과 여론이 시민들의 보편적 요구보다는 중상류층의 이해를 충족시키는 방향으로 경사되기 쉽다. 결국 참여의 ‘빈익빈 부익부’ 등 불평등 문제가 심화된다는 우려이다.²⁾ 이제 구체적으로 서울시 참여예산을 통해 한국의 참여민주주의가 서 있는 위치와 단계를 확인하고, 그것의 성과와 한계를 진단해 볼 차례이다.

2. 예비적 고찰: 서울시 주민참여예산제도의 현황

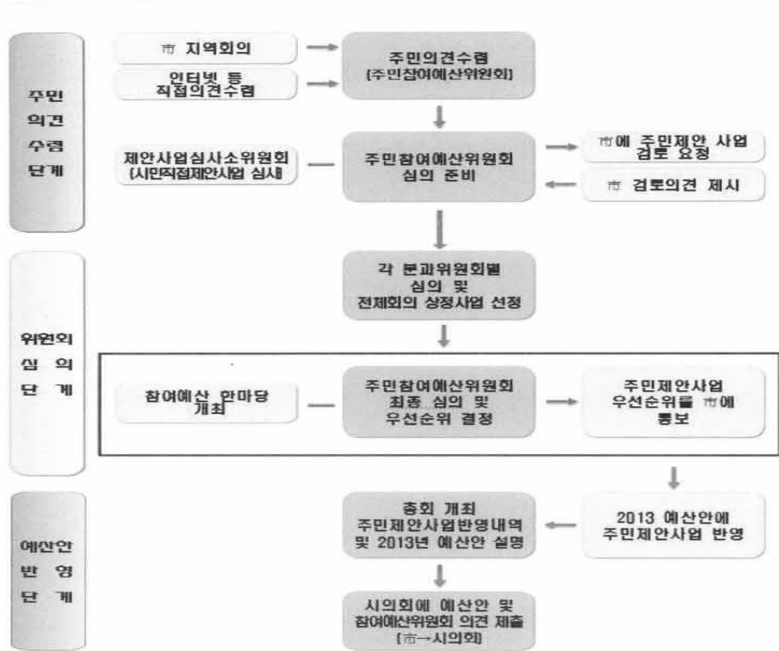
본격적으로 논의하기에 앞서 서울시의 참여예산이 어떤 논의를 걸쳐 시행하게 되었는지를 정책 결정 단계, 정책 집행 단계, 그리고 평가 및 환류 단계로 나누어 간략히 살펴보자.

²⁾ 참여민주주의가 내장한 불평등에 대해서는 버바와 스카치 폴의 연구가 선구적이다. 이들에 따르면, 참여는 갈등에 대한 관용과 인내를 요구하고 특별한 의사소통 기술을 필요로 한다. 특히 자신의 입장을 타인과 관리에게 설득시킬 수 있다는 자신감과 자치역량이 중요한데, 일반적으로 빈곤층이나 저소득층보다 중상류층이 이런 자원과 기술을 갖추고 있다. 미국의 경우, ‘고학력층’의 시민단체에의 참여 비율은 ‘저학력층’의 참여 비율(13%)보다 세 배가 넘는 것으로 나타났다(Verba et al. 1995; Skocpol 2003).

앞에서 설명하였듯이 참여예산은 이미 2005년에 법제화되었고 2011년에 의무화되었다. 하지만 서울의 경우 무상급식과 관련하여 오세훈 서울시장과 서울시 의회와의 갈등이 첨예화되면서 한동안 표류되었다. 이후 보궐선거를 거쳐 박원순 시장체제가 출범하면서 참여예산 의 논의가 급물살을 타기 시작했다. 박원순 시장의 취임 이후 반 년 만에 주민참여예산 조례가 발의되었고, 커다란 논란 없이 제정· 공포(2012.5.22)되었다. 정책 결정 단계에서 주목할 점은 집행부와 의회가 반목하였던 이전과 달리, 시장을 비롯한 집행부가 적극적으로 전문가 및 시민사회단체 등과 소통하여 참여예산의 가치와 원칙을 수렴하였고, 야당의 반발 또한 그리 크지 않았다는 점이다(한국도시연구소 2012).

참여예산의 정책 집행 단계는 크게 3단계로 세분되는데, 첫 번째 단계는 주민의견 수렴 단계이며, 두 번째 단계는 위원회 심의 단계이며, 세 번째 단계는 예산안 반영 단계이다. 이를 요약한 것이 <그림 1>이다. 먼저, 주민 의견수렴 단계는 서울시 25개 자치구 지역회의와 인터넷 등을 통해 직접적으로 의견을 수렴하는 과정이다. 주민이 직접 제안한 의견이 참여예산위원회에 모이면, 위원회는 서울시와 자치구에 주민제안 사업에 대한 행정적인 검토 의견을 요청하고, 이 검토 의견을 기반으로 분과별 심의를 거쳐 부적절한 사업들을 골라낸다. 이후, 참여예산 한마당에서 최종심의 및 우선순위를 결정하여, 이를 해당 년도의 주민제안 사업 사업으로 서울시 집행부에 통보하게 된다. 끝으로, 예산안 반영단계는 차기 년도 예산안에 주민제안 사업을 반영하는 과정이다. 구체적으로는 총회를 통해 시의회에 참여예산위원회의 의견을 제출하고, 시의회의 예산안 심사를 거쳐 최종 확정된다. 서울시 의회의 운영계획 공고에서 의회의 최종예산안 확정까지는 대략 9개월이 소요된다(서울시 2013).

〈그림 1〉 서울시 주민참여예산 운용 기본 계획



이제, 2년 동안 참여예산이 실제로 어떤 분야에서 어떻게 집행되었는지를 살펴보자. 원칙적으로, 참여예산의 주민 의견 제출의 범위는 서울시 예산 전체이지만, 참여예산 위원회의 주민제안사업 선정규모는 500억 원으로 명확하게 한정되어 있다. 먼저, 제도가 도입된 2012년과 2013년을 보면, 한 해 만에 사업건수 기준으로 170%의 증가가 있어 시민들의 참여가 높아졌음을 알 수 있다. 2013년의 사례를 보면, 사업 분야별로 8개 분야 중 공원분야가 40건 108억 원으로 사업 수, 사업비 모두 1위를 차지하였으며, 전년 대비 증가율이 가장 높은 분야는 지난해보다 3배 이상 사업비가 증가한 교통주택 분야였다.

〈표 2〉 사업 분야별 참여예산사업 현황

(단위 : 백만원)

분과		계	경제산업	환경	공원	문화체육	여성보육	보건복지	건설	교통주택
2012	사업수	132	7	35		23	19	18	26	4
	사업비	49,942	1,360	13,249		9,513	7,376	5,129	12,120	1,195
2013	사업수	223	27	23	40	24	28	28	36	17
	사업비	50,348	6,442	5,876	10,846	4,571	5,512	4,609	8,810	3,682

평가 및 환류 단계에서 중요한 것은 예산 관련 의견 및 제안, 운영의 개선 방향 등을 다루고 있는 분과 위원회별 워크숍이다. 분과 위원회의 워크숍을 바탕으로 정리된 논의와 내용들은 다시 운영위원회와 지원협의회, 총회에서 토론회 및 간담회 등을 통해서 내용이 공유·정리되어, 다음 해의 개선 사항으로 제출된다.

3. 서울시 참여예산의 성과와 과제

1) 선행 연구의 정리

참여예산과 관련된 논문은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째 유형은 사례 분석을 통해 문제를 진단하고 바람직한 방향을 제시하는 정책적·실용적 연구이다. 곽재기(2011)는 광주광역시 북구를, 최길수(2011)와 최진혁(2011)은 대전광역시를 선정하여 단계별 제도운영의 성과와 한계를 경험적으로 분석하였다. 임성일(2011)은 주민참여예산제도가 우리나라의 지방재정시스템 속에서 제대로 정착, 발전해 나갈 수 있는 방안을 제시하였으며, 백형배외(2011)는 통합창원시를 사례로 설문조사를 통해서 참여예산제의 인식 수준 및 발전 방향을 조사하였다. 그 결과 민주성의

원칙, 자율성의 원칙, 공공성의 원칙, 경제성의 원칙 등이 중요함을 제시하고 있다.

〈표 3〉 참여예산제의 유형화 분류

나중식 (2004)	정부주도적 예산참여형	소극적 관민협의적 예산참여형	적극적 관민협의형 예산참여형	시민주도적 예산참여형	
박광우 (2006)	관주도형	소극적 민관협의형	적극적 민관협의형	소극적 민관협치형	적극적 민관협치형
윤태환 (2010)	형식적 운영모형	제안-수용적 운영모형	협의적 운영모형	환류적 운영모형	
곽채기 (2012)	의견수렴형 참여예산제도	주민협의형 참여예산제도	민관협치형 참여예산제도	주민주도형 참여예산제도	

출처: 곽채기(2012), 55와 56에서 재정리

다른 하나는 <표 3>과 같이 일정한 요건을 기준으로 참여예산의 유형 및 모델화에 관심을 둔 이론적 연구들이 있다. 나중식(2004, 462)은 주도권 및 영향력을 기준으로 정부주도적 예산참여형, 관·민 협의적 예산참여형, 시민주도적 예산참여형의 세가지 유형으로 구분하였다. 그에 따르면, 단순한 정보 제공에 그친 정부주도형은 참여예산에 포함되지 않으며, 협의형과 시민주도형만이 실질적인 참여예산에 해당된다. 의사전달방식의 주도권이 정부에 있는 것이 협의형이라면, 예산 편성의 실질적 권한이 시민에게 있는 것이 시민주도형이다. 박광우(2006)의 분류 역시 나중식의 모델과 크게 다르지 않다. 그는 주민참여의 범위 및 수준을 기준으로 관주도형, 민·관 협의형, 그리고 민·관 협치형을 제시하였다. 협의와 협치를 구분하는 경계는 참여와 의견수렴의 포괄성과 제한성이며, 무엇보다 중요한 것은 결정 권한의 공유 여부이다.

한편 윤태환(2010)은 예산편성의 민·관 협의 과정 및 제도화를 기준으로 형식적 운영모형, 제안-수용적 운영모형, 협의적 운영모형, 환류적

운영모형을 제안하였다. 윤태환의 연구에서 흥미로운 것은 각 모형을 판별할 핵심 제도를 제시하고 있다는 점이다. 앞의 두 모형은 강행규정이나 조례, 참여예산위원회를 내장하고 있으며, 후자의 두 모형은 쌍방향 의사소통을 고려한 예산연구회와 예산학교라는 제도를 갖고 있다. 최근에 곽채기(2012)는 의사소통방식과 주민참여 수준을 기준으로 의견수렴형, 주민협의형, 민관협치형, 주민주도형이라는 다소 진전된 모델을 제시하였다. 의견수렴형의 소통 방식이 일회적이고 하향식이라면 뒤로 갈수록 쌍방향·수평적·반복적인 형태를 띤다.

기존의 연구들은 영향력과 의사소통 방식, 권한 공유의 정도와 같은 자의적 기준을 근거로 유형화를 시도하였다. 그러나 그 기준들이 지나치게 추상적이거나 모호하여 통일적이고 표준화된 지침으로 채택하기 어려운 한계를 지녔다. 더구나 서울시의 경우 다음과 같은 두 가지 특성 때문에 보다 보편적인 평가 기준이 필요하다. 하나는 전 세계적으로 서울시 정도의 규모에서 참여예산을 실시한 경험과 사례를 찾아볼 수 없다는 점이다. 다른 하나는 서울시 참여예산은 특성과 여건이 매우 상이한 25개 자치구와의 관계 속에서 진행되고 있다는 점이다. 따라서 본 논문은 행정학이나 정치학 영역에서 정책 평가의 보다 보편적인 요소로 삼고 있는 공정성, 반응성, 투명성, 그리고 효과성을 잣대로 채택하였다.

본 연구의 첫 번째 기준은 대표의 공정성(fairness)이다. 이는 시민참여의 깊이와 폭을 판별하는 것으로 핵심은 참여자의 대표성이 얼마나 공정한가를 살펴보는 것이다. 각 정책에 참여하고 있는 시민들은 누구이며, 어떻게 선정, 선출되었으며, 소득과 학력, 성(gender)과 인종 등에 있어 소외와 불평등의 존재 여부가 분석 대상이다. 특히 참여자의 구성이 사회적 약자를 대변하고 있는지, 아니면 전문가 중심인지, 아니면 시민단체와 이익집단 등 조직이익에 치우쳐 있는 지를 살펴보고자 한다. 둘째는 반응성(responsiveness)이다. 반응성은 정부가 시민이 의견을 제시할 수 있는 장치

를 만들고 시민의 요구에 대해 신속하게 대응하는 정도를 의미한다. 구체적으로는 사업과정에서 시민들에 의해 제기된 의견 및 안건이 어느 정도로 수용되었는지를 살펴볼 것이다. 셋째는 투명성(transparency)이다. ‘투명성’은 “책무성을 확보하기 위한 과정, 절차 및 가치의 명시적인 개방 정도”로 정의(Rao and Naidoo 2004, 3-4)될 수 있다. 투명성은 참여예산에 대한 정보의 공개 정도이기 때문에, 자체 활동보고서, 재무와 회계, 정책 결정 과정이 얼마나 투명하게 관리되고 있으며 이를 감시하는 자체 감독 기구나 모니터링 장치 등을 살펴볼 것이다. 넷째는 효과성(effectiveness)이다. 효과성은 능률과 효율성을 합친 개념으로 최대한 적은 비용으로 계획된 행정 또는 정책의 목표를 달성한 정도를 의미한다. 이는 구체적으로 참여예산이 거둔 성과를 측정하는 작업이다.

2) 서울시의 참여예산 평가

(1) 공정성

대표의 공정성은 그동안 참여예산과 관련하여 충분한 관심이 기울여지지 않았던 영역이다. 무엇보다도 서울시 참여예산제의 가장 큰 특징은 추천제를 전격적으로 도입함으로써 위원의 대표성과 공정성을 확보하고 있다는 점이다. 서울시 참여예산위원회는 총 250명인데, 이중 70%가 자치구별/ 성별/ 연령별로 추천에 의하여 선발된다. 아울러, 추천뿐만 아니라 주기적인 관직 교체의 원칙을 채택하고 있다는 점 역시 눈여겨 볼만하다. 구체적으로, 위원의 임기는 1년이며, 연임 신청은 정수의 1/2 범위 내에서 출석률 50% 이상인 자로 제한하고 있으며, 초과할 경우는 무작위 추천을 통해 선발하고 있다.

〈표 4〉 서울시 주민참여예산위원회의 구성

구분	'12 정원	연임 T/O (B)	'13 신규 선정 (C)	'13 위원 수
계	250	113	137	250
공모위원(추천)	150 (총 1664명 응모)	100	100	200 (25개 자치구 당 6명씩 성별 5:5 연령 3분위 할당)
시민단체위원	25 (58개 단체 응모)	13	-	13 (노인 1/ 장애인 1/ 다문화 1/ 한 부모 1)
시장추천	25		-	
시의회추천	25	-	12	12
구위원회추천	25	-	25	25

※ 자료 출처 : 유소영(2012)과 서울시(2013)에서 재정리.

주민참여예산제의 선도 모델이라 할 수 있는 광주북구나 울산동구, 청주시나 안산시를 봐도 추천제를 서울시만큼 광범위하게 도입하지는 않고 있다. 대부분의 경우 위원의 절반 정도를 주민자치위원회를 통한 추천이나 지역에 연고가 있는 시민단체의 추천을 받고 있다(하승우 2005).

<표 5>에서 알 수 있듯이 다른 광역자치단체와 비교해보면 서울시의 참여예산제가 규모와 구성에 있어서 매우 정교하게 설계되어 있다는 사실을 알 수 있다. 경남은 아예 주민참여예산위원회를 설치하지 않고 공청회, 간담회, 설문조사 등으로 대체하고 있고, 인천과 전북은 임의 규정으로 운영되고 있다. 대부분의 광역자치단체에서는 일반 시민을 대상으로 한 공개모집 방식(광주, 부산, 충남)보다는 단체장-시의회-비영리민간단체의 추천을 선호하고 있다. 특히, 부산은 30명의 제한된 위원 가운데 무려 위원의 3분의 1 정도를 실·본부·국장 등 공무원이 임명함으로써 참여예산제의 취지를 무색하게 만들고 있다.

〈표 5〉 광역자치단체의 주민참여예산 현황

구분	조례 특징	규모	비고
대전	◦ 위원회 설치: 분과위원회 설치	50인 이상 -70인 이하	◦ 시장-의회-구청장-비영리 민간단체의 추천
경남	◦ 위원회 미설치		◦ 공청회, 간담회, 설문조사 등
광주	◦ 위원회 설치: 분과위원회 설치	100인 이내	◦ 위원회의 참여를 희망하는 시민으로서 공개모집 절차에 따라 선정된 사람(총 위원의 2분의 1이상)
부산	◦ 위원회 설치 -전체 위원수의 3분의 1범위 내에서 실·본부·국장 임명	30명 이내	◦ 위원회에 참여하기를 희망하는 주민으로서 공개모집 절차에 따라 선정된 사람
인천	◦ 위원회설치: 임의규정		
충북	◦ 위원회 설치: 분과위원회 설치	50명 이내	◦ 도지사-시장/군수-비영리 민간단체의 추천 ◦ 분과위원회별 주관 실·국장이 추천하는 전문가 ◦ 지방예산 운영과 관련 학식과 경험이 풍부한 사람
충남	◦ 위원회 설치: 분과위원회 설치	100명 이내	◦ 도지사-도의회-시장/군수의 추천 ◦ 위원회 참여를 희망하는 도민으로서 공개 모집 절차에 의해 선발된 자
전북	◦ 위원회 설치: 임의규정		
경기	◦ 위원회 설치	규칙으로 정함	-여성, 장애인, 청년, 다문화가족 등을 대표하는 위원이 전체위원의 30%이상 되도록 함

출처: 서울시(2013)

이번 연구를 통해 밝혀진 첫 번째 흥미로운 사실은 전문성을 고려하여 시장과 의회가 추천한 추천위원보다 자발적으로 응모한 공모위원의 참여도(출석률)이 더 높게 나타났다는 점이다. 서울시는 이를 반영하여 20133

년부터는 시민단체와 시장, 시의회의 추천 몫을 줄이는 대신(100명→50명) 공모위원을 확대(150명→200명)하여 일반시민의 참여 기회를 높였다.

〈표 6〉 참여예산위원의 참석률

구분	평균	공모위원	추천위원
참석률	58.0%	65.4%	51.3%

출처: 서울시 행정과(2013)

‘공정성’의 관점에서 볼 때 또 하나 주목할 점은 시민참여의 지역별 편중 현상이다. <표 7>에서 알 수 있듯이 2013년 기준으로 볼 때 참여예산에서 강남 3구가 차지하는 사업건수 비중은 전체의 5.8%, 사업비 비중은 3.98%에 불과하다. 2012년은 불균등이 더 심각했는데, 은평구는 최고 40억 원에 달했지만 서초구와 강남구는 아예 한 건도 없었다(강남 3구의 인구는 약 163만 명으로, 전체 서울인구의 16% 가까이 됨). 이를 해소하기 위해 일각에서는 모든 구에 일정 예산을 분배하는 기초 할당제 도입을 제안하고 있으나 이는 참여의 자발성이라는 애초 취지에 맞지 않고 나눠먹기라는 비난을 초래할 수 있다. 결국, 강남 3구 등 주민참여예산제도에 소극적인 일부 구청과의 긴밀한 협의와 지속적인 이해를 구함으로써 제도의 취지를 설득시키고, 해당 지역에 소재하는 풀뿌리 시민단체, 주민조직을 대상으로 설명회와 공청회 개최 등 채널을 다원화하는 것이 바람직하다.

〈표 7〉 주민참여예산의 자치구별 배분 현황 (단위: 백만원)

자치구	사업 수(%)	사업비(%)	자치구	사업 수(%)	사업비(%)
종로구	3(1.3%)	800(1.6%)	마포구	3(1.3%)	285(0.6%)
중구	7(3.1%)	1762(3.5%)	양천구	12(5.4%)	795(1.6%)
용산구	9(4.0%)	1354(2.7%)	강서구	11(4.9%)	2240(4.4%)
성동구	12(5.4%)	1660(3.3%)	구로구	14(6.3%)	4030(8.0%)

광진구	18(8.1%)	3586(7.1%)	금천구	14(6.3%)	3570(7.1%)
동대문구	6(2.7%)	2261(4.5%)	영등포구	7(3.1%)	4910(9.8%)
중랑구	10(4.5%)	2020(4.0%)	동작구	10(4.5%)	1326(2.6%)
성북구	10(4.5%)	3800(7.5%)	관악구	11(4.9%)	2371(4.7%)
강북구	4(1.8%)	1083(2.2%)	서초구	3(1.3%)	530(1.1%)
도봉구	7(3.1%)	2020(4.0%)	강남구	2(0.9%)	150(0.3%)
노원구	6(2.7%)	792(1.6%)	송파구	8(3.6%)	1328(2.6%)
은평구	6(2.7%)	2070(4.1%)	강동구	12(5.4%)	2440(4.8%)
서대문구	9(4.0%)	2091(4.2%)	서울시	9(4.0%)	1074(2.1%)
			합계	223	100%
				50348	100%

서울시의 참여예산은 추첨과 주기적인 위원 교체를 원칙으로 운용되고 있기 때문에 공정성의 기준에서 높은 점수를 받을 수 있다. 아테네 민주주의에 정통한 마닝(B. Manin)에 따르면, 대의제와 민주제의 차이는 권력의 소재지가 민회에 있느냐 아니면 선출된 행정관에 있느냐가 아니라 실질적 권한이 추첨을 통해 선발된 시민들에게 위임되었다는 사실에 있다. 마닝은 대의제와 직접 민주제의 차이를 ‘선출된 사람들의 제한된 숫자’가 아니라 ‘선출방법’과 관련이 있음을 강조하고 있다(마닝 2005, 38-44). 즉 대의제는 소수가 민중을 대신해서 다스린다는 사실에 있는 것이 아니라 그들이 선거에 의해서만 선택된다는 데 있다. 반면 추첨은 전문가 중심의 엘리트 정치에 대한 깊은 불신을 반영하며, 관직 교체의 원칙에 잘 부합한다. 무엇보다도 추첨은 관직을 원하는 사람 누구에게나 통치 기능을 수행할 수 있는 동일한 확률을 보장한다는 점에서 평등의 원칙에도 맞는다. 민주정(polity)의 원칙은 민중이 통치자이어야 한다는 당위적 규범이 아니라, 모든 시민이 통치자와 피통치자라는 두 위치를 번갈아가며 차지할 수 있어야만 한다는 것에 있다. 이 때문에 아리스토텔레스는 통치와 복종을 번갈아 하는 것을 시민의 덕 혹은 탁월함이라고 표현하고 있다(포사이즈 2009, 46).

요약하자면 공정성의 관점에서 볼 때, 서울의 참여예산은 일반 시민의 참여를 고무하기 위해 개방과 평등의 원리를 매우 잘 구현하고 있다고 평가할 수 있다. 일반 시민의 공모에 있어 성과 연령별로 안배하고 있는 점, 시민단체 추천에 있어 사회적 약자의 참여를 보장하고 있는 점 역시 긍정적인 제도 설계라 평가할 수 있다.

(2) 투명성

서울시는 투명성을 확보하기 위해 내부의 감시·견제장치로써 다양한 모니터링 제도를 운영하고 있다. 원래 참여예산은 주민 제안사업의 반영뿐 아니라, 재정운영의 투명성을 통한 예산낭비 방지 및 예산절감 실현을 목표로 하는 제도이다. 이를 위해 서울시는 2013년도 주민참여예산 125개 사업은 물론이고 전체예산 사업 중 사회적 이슈가 되는 주요 관심 사업을 대상으로 시민 모니터링단을 구성하여 왔다.³⁾ 모니터링 요원은 신분을 감추고 비공개적으로 예산집행 상황을 점검하는 일명 미스터리 샤피어의 모니터링을 실시하고 있다. 모니터링에 필요한 정보는 「참여예산-예산낭비신고센터」에 공개하고, 추가자료 필요시 예산부서에서 제공한다. 시민의 입장에서 불필요한 과다설계, 절차 중복, 중복 시행 등 예산낭비 요소 또는 예산절감 가능 여부가 집중 점검 대상이다.⁴⁾ 분과별로 취합된 모니터링 결과 보고서는 예산부서에 제출되고, 예산부서는 이를 검토하여 필요하다고 인정시 해당 부서에 사업계획 변경을 요구할 수 있다. 아울러 재정 및 회의 자료 또한 정례적으로 공개하고 있다.

³⁾ 시민 모니터링단은 참여예산위원 250명 중 희망자, 區위원회 위원 중 희망자, 시민단체 중 희망단체로 구성하고, 이들에 대해서는 예산학교에 모니터링 커리큘럼을 신설하여 사전 교육을 실시하고, 사업별로 1~2명의 전담체로 운영하고 있다.

⁴⁾ <지방재정법 및 서울특별시 예산 성과금 운영규칙>에 따라 모니터링 결과 지정한 예산낭비 요인을 시정하여 지출예산이 절약된 경우 예산 성과금을 지급하고 있다. 예산 성과금의 규모는 절감액의 10%, 최대 건당 1억 3천만 원, 개인당 2천 6백만 원 한도이다.

참여예산과 관련된 가장 큰 논란 중 하나는 각종 회의, 간담회, 워크숍 등의 논의 내용을 누가 취합, 정리할 것인가의 문제였다. 예산위원회에서는 관련 공무원(간사)이 담당할 것을 희망하였지만 집행부서는 과중한 업무 부담과 불규칙한 참여를 이유로 주민들이 정리하는 방안을 선호하였다. 결국 이 문제는 참여예산 홈페이지 개설(<http://yesan.seoul.go.kr/pb/main.do>)로 해결하였다. 이를 통해 모든 관련 자료가 공개되고 있고, 시민 누구나 원하는 자료를 쉽게 찾을 수 있게 되었다. 또한 회의자료 및 주요 논의사항, 참석자 등 회의결과를 속기록 형태로 제공함으로써 시민들에게 매우 구체적인 정보를 제공해주고 있다.

한편, 참여하고 있는 시민이나 공무원들이 가장 큰 문제로 지적하고 있는 것이 심사의 투명성 확보이다. 참여예산에 관여한 경험이 있는 이들의 가장 일반적인 비판은 참여예산을 빌미로 특정 지역과 주민의 민원성 사업, 구청의 선심성 사업 등이 관련 공무원의 배후 지원과 예산위원의 상호 묵계에 따라 빈번히 선정되어 왔다는 점이다(서울시 2013). 또한 구청의 고유 사업과 광역단체인 서울시 사업 간의 경계 설정의 모호함도 문제이다. 이를 해결하기 위해서는 일차적으로는 자치구의 고유, 일상 사업보다는 공동체의 강화에 기여하는 창의적인 사업이나 기획을 우대하는 조치가 필요하다.⁵⁾ 또한, 분과위 사업심사를 강화하여 경쟁력과 투명성을 원천적으로 제고하는 것이 시급하다. 구체적으로는 부적격사업 탈락기준 및 사업타당성 심사기준을 마련·시행해야 하고, 직접제안사업의 1차 심사를 “제안사업 심사 소위”에서 지역회의로 전환할 필요가 있다. 아울러, 분과별 본 심사 전에 현장조사 등 사전 심사의 제도화 방안 역시 적극 검토해야 한다.

⁵⁾ 이 부분은 강희용 서울시 의원(민주당)과의 인터뷰(2014.1.13) 내용을 반영하였음.

(3) 반응성

서울시는 시민들의 의견수렴을 위해 다양한 제도를 운용함으로써 반응성을 제고하고 있다.⁶⁾ 이와 관련하여 흥미로운 점은 ‘나가수 방식’의 투표를 통한 시민 선호의 집약이다. 참여예산 한마당의 심사 및 결정은 위원별로 총회상정 사업수의 30%에 해당되는 투표권을 부여하고, 1개 사업당 1표씩을 행사하는 “나가수” 방식의 투표를 실시하여 공정성을 유지하고 흥미를 유발하고 있다. 금년(2013.7.30)의 경우 참여예산위원 212명 중 195명이 투표(92%)하였으며, 투표방법은 분과위 심사를 통과하여 총회에 상정된 410개 사업에 대해 위원마다 123표를 부여받아, 1표당 1사업을 선정하는 방식으로 진행되었다. 아울러 행정 지원 체계를 제공하여 주민의 편의성을 높이고 있다. 사실 일반 시민들은 예산관련 전문지식이나 사업관련 정보가 부족하여 사업제안서를 작성하는데 많은 어려움을 느낀다. 이를 극복하기 위해 시는 사업제안서 작성에 대한 조언과 필요 정보를 제공하는 카운슬러 제도를 운영하고 있다. 각 자치구 및 서울시 예산담당관 직원이 카운슬러가 되며, 제안사업의 해당부서 공무원은 별도 팀(T/F)으로 참여하고 있다.

반응성의 또 다른 요소는 제도화의 정도이다. 참여민주주의와 관련하여 많은 이들이 우려하고 있는 것은 ‘제도적 안정성’이 대단히 취약하다는 점이다. 특히 참여예산이나 시민배심원제, 의제21 등 지역정부 수준에서 이루어지는 참여적 실험들은 비공식적 법적 구성으로 인해 아무런 구속력이나 성문 절차 규칙이 없고, 그것을 추진하는 기구의 경우 자체의 정관이나 예산이 없는 경우가 대부분이며, 신사협정의 관행에 의해 지탱되고 있는 실정이다(노사정위원회, 2007). 하지만 천만이 넘는 매크로시티 서울

⁶⁾ 서울시의 주민의견은 ① 온라인을 통한 제안사업 신청, ② 방문 및 우편을 통한 제안사업 신청, ③ 자치구별 주민참여예산위원회를 통한 제안사업 신청 등의 세 가지 경로를 통해 수렴된다.

의 참여예산은 중앙정부 수준의 지방재정법(39조)과 주민참여예산조례의 규정에 의해서 뒷받침되고 있고, 자체의 조직과 예산(500억)이 할당되어 있다는 점에서 조직(Organizational) 차원을 넘어 제도의 공고화 단계에 도달하였다고 할 수 있다.

‘반응성’ 차원에서 가장 중요한 과제는 여전히 낮은 일반 시민의 참여와 관심을 확대하기 위한 다양한 수단을 고안하는 것이다. 앞서 살펴본 것처럼, 참여예산에 대한 시민들의 만족도는 비교적 높은 편이다. 그러나 시행된 지 2년밖에 안됐고, 예산 영역이 전문성을 요구한다는 점에서 일반 시민의 관심과 이해는 아직 저조한 것이 사실이다. 참여예산에 대한 이해와 관심을 높일 수 있는 가장 좋은 방법은 25개 자치구의 참여예산제도가 성공적으로 정착하는 것이다. 서울시는 자체의 참여예산을 직접 홍보하기보다는 서울시-학회(한국행정학회, 한국지방재정학회)-시민단체(나라살림연구소, 좋은예산센터)-서울시구청장협의회 등과 함께 25개 자치구의 참여예산제도를 진단·평가·포상하는 ‘서울시참여예산 엑스포’(가칭)를 개최하여 성공적 사업 모델을 발굴하고, 본 제도가 정착될 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 아울러, 서울시 교육청이 수행하고 있는 주민참여예산제와 연동하여 공동사업 및 협력과제를 발굴하는 연계 전략도 좋은 아이디어가 될 수 있다.

(4) 효과성

서울시의 참여예산제의 효과성은 가시적 효과보다는 중장기 효과의 관점에서 평가하는 것이 필요하다. 왜냐하면, 제도 도입이 2년밖에 안된 현재의 상태에서 참여예산제가 서울시 재정의 민주화와 투명성을 획기적으로 제고시켰다고 평가하기에는 시기상조이기 때문이다. 또한 예산구조를 탈산업화 시대에 맞게 토건에서 복지로 전환하였다고 단정하는 것도 무리이다. 왜냐하면, 세출예산 기능별 분류에서 토목 및 건설예산인 ‘시설 및

부대비' 항목을 살펴보면 2012년 2조 6,658억 원에서 2013년 2조 8,030억 원으로 1,372억 원이 증가하여 5.15%의 증가율을 보이고 있기 때문이다(정창수 2013). 전임 시장시절 과도한 토목·건설 사업과 예산에 대한 비판의 목소리가 컸었는데 그러한 관행이 아직 단절되지 않고 지속되고 있다고 볼 수 있다. 물론 수도 서울의 거대한 사회기반시설의 유지와 확충이라는 측면만을 고려한다면 불가피한 면도 있지만 여전히 토건이 서울을 지배하고 있다는 비판으로부터 자유로울 수는 없다.

〈표 8〉 기능별 분류중 시설비 및 부대비 규모 (단위: 천원)

구 분	2013년 예산안	2012년 예산	증감액	증감률
시설비 및 부대비	2,803,001	2,665,764	137,237	5.15%

한편, 효과성의 관점에서 참여예산은 서울시 예산의 0.21%에 불과하여 점차적으로 확대하여 한다는 주장도 있지만 이는 별로 근거가 없다. 왜냐하면, 인건비와 선거관리 등 일반 공공행정을 제외한 사업비 기준으로 보면 참여예산의 비중은 전체 예산의 0.25%로 증가하며 이는 독립항목으로 구성된 농림해양수산(0.32%)에 버금가는 비중이기 때문이다. 따라서 시의 회 및 25개 구청의 반발 가능성이 큰 참여예산의 확대보다는 운영의 내실화와 효율성을 제고하는 것이 타당하다.

참여예산의 효과와 관련하여 보다 주목할 점은 재정의 규모보다는 시민과 공무원, 집행부와 의회의 인식 전환과 상호 학습 효과이다.⁷⁾ 제도 시행 초기에는 참여예산을 박원순 시장의 개혁 이미지와 증첩하여 시장 개인이나 특정 정당의 작품으로 인식하는 소극적·비판적 태도가 팽배했었다.⁸⁾ 그렇지만 해가 거듭될수록 지방자치의 발전 특히 시민들의 직접

7) 강희용 서울시 의원(민주당)과의 인터뷰(2014.1.13.) 내용.

8) 김용석의원(새누리당)은 박원순 시장 집권 2년에 대해 “시민과 소통은 A학점이지만 공무원과 조화는 C학점”이라고 평가하였다(『경향신문』, 2013.10.30).

적인 예산 편성에의 참여를 담당 공무원이나 의회가 긍정적으로 인식하는 관점이 확산되기 시작하였다.⁹⁾ 시민들도 예산 편성과 심의는 전문성을 갖춘 공무원과 의회의 고유 권한이라는 방관자적 자세에서 탈피해 재정 민주화의 관점에서 이해하기 시작하였다. 가장 큰 진전은 참여예산위원회와 의회의 관계이다. 참여예산위원회는 예산심의권을 지닌 의회를 대상으로 설명회를 개최하는 등 의회의 권한을 존중하고 있고, 시 의회 또한 제도 자체의 반대나 일방적 삭감보다는 참여예산이 목적과 절차에 맞게 활용될 수 있도록 심의하고 있다. 결론적으로, 현재는 참여예산의 제도 실험 기간(trial version)으로서 이해관계자들이 상호 존중을 서로 학습하는 단계라 평가할 수 있다.

4. 결론: 시민주도 참여 모델로의 발전을 위하여

지금까지 많은 연구들은 참여예산의 제도적 의의에 대해서는 적극적으로 평가하였지만 우리나라에의 적용 및 발전 가능성에는 비판적이었다. 나중식(2005, 147-148)은 우리나라의 참여예산은 정책을 효율적으로 집행하기 위한 수단으로 쓰여 도구적 참여의 성격이 강하며, 참여문화의 미성숙으로 소극적 협의형에 머무르고 있음을 지적하였다. 이정훈 역시 광주광역시 북구나 울산광역시 동구의 사례만 민관 협의에 근접할 뿐 다른 지방정부의 경우에는 대부분 정부주도 성격을 못 벗어나고 있다고 진단하였다(2011). 서울시정의 중요한 참여 주체인 시민단체 활동가들은 시장은 바뀌었지만 시는 바뀌지 않았다고 여전히 날선 비판을 가하고 있다. 이들은 시장의 “민간의 의견을 적극 수렴”하라는 입장은 일선에서는 “민간을 형식적으로 참여, 동원하려는 또 다른 전시행정의 형태”로 나타나고 있다

⁹⁾ 이 부분은 서울시 소통정책기획실 조영미 주무관의 인터뷰(2013년 12월 27일)를 반영하였음.

고 진단하였다. 특히 “참여예산을 둘러싼 서울시의 민간과의 협치나 협력에 대한 태도는 여전히 성숙하지 못한 단계이며, 행정 공무원의 기존 닫힌 태도, 인식에 있어 변화가 요구”된다고 주장하고 있다(참여연대 2012, 45).

하지만 서울의 경우 선행 연구를 빌어 표현하자면, 이미 관주도형을 넘어 적극적 민관협치형(박광우 2006), 협의적 운영모형(윤태환 2010) 또는 민관협치형(곽채기 2012)에 도달하였다고 평가할 수 있다. OECD(2002)에 따르면, 시민참여는 정보 제공, 협의, 능동적 참여의 세 단계로 구분될 수 있다. 과거 서울시의 시민참여는 녹색서울시민위원회(의제21) 등 전문가와 시민단체를 중심으로 이루어져 왔다. 또한 협력의 수준 역시 실질적 분권보다는 자료와 정보제공 등 단순 협의에 그치는 경우가 허다하였다. 가장 대표적인 것이 이명박 서울시장의 ‘청계천복원시민위원회’이다. 청계천 복원사업의 경우 협력적 의사결정의 하나로 서울시장 직속기구로 ‘청계천복원시민위원회’를 설치했음에도 불구하고, 위원회가 구체적이고 철저한 검토의견을 제시하자 이를 받아들이지 않았고 결국 자문위원회가 실시실제(안)을 부결했지만 서울시는 공사를 강행한 바 있다(조명래 2002).

본 연구에서 살펴보았듯이 서울시의 참여예산은 이미 정보의 수렴과 제공이라는 수동적 단계를 넘어섰다. 시민의 참여는 개방적이며, 예산 편성 권한 역시 실질적이다. 무엇보다 정부와 시민 간에 쌍방향의 정보 교류와 환류가 투명하고 활발하게 이루어지고 있다. 요약컨대, 서울시의 참여수준은 시민단체와 전문가 중심의 자문 단계에서 이제 일반 시민의 참여가 확대되고 협력의 수준이 정보 제공을 넘어 분권과 협력의 공동 결정 단계로 진화하고 있다. 여기에는 여러 요소가 작용하였겠지만 단체장의 개혁적 역할 역시 무시할 수 없다.¹⁰⁾ 박원순 시장은 제도의 도입 단계부터

¹⁰⁾ 기동민 정부부시장과의 인터뷰(2013.11.11)에 따르면, “시민운동가 출신인 박원순 시장은 초기에는 행정 장악력에 문제가 있다는 언론의 지적을 받은 것도 사실이다. 하지만 거대자본(맥커리)이 대주주로 있던 지하철 9호선의 일방적인 요금 인상을 성공적으로 저지하고 운영권을 회수하는 등 생활정치의 성과가 나타나면서 시민들의 지지가 제고되었고, 이는 거꾸로 관료와 언론에 대한 관계 개선으로 이어졌다”고 한다.

시민단체와의 긴밀한 협의를 통해 참여예산의 성공적 정착을 위해 다양한 방안을 모색해 왔다. 한 연구에 따르면 단체장 성향이 진보적일수록, 진보 성향을 지닌 기초의원의 비율이 높을수록 참여예산제의 도입과 운영에 적극적일 가능성이 높은 것으로 나타났다(박형근·남황우 2012).

하지만 서울시의 참여예산이 시민주도나 민관 협치, 또는 환류 단계에 도달하기에는 넘어야 할 몇 가지 과제가 있다. 기존의 연구들에서 간과되었던, 그러나 대단히 현실적인 문제가 바로 시의회 및 구청장단과의 협력 강화이다. 노사정위원회나 타운 홀 미팅 등 시민참여 제도가 정착되기 어려운 이유 중 하나는 이를 권한의 침해이자 대의 민주주의에 대한 심각한 도전으로 받아들이는 의회를 비롯한 대의 기구의 고정관념이다. 박형근·남황우(2012)의 경험적 연구 또한 인구 천 명당 관료 수가 증가할수록 제도의 도입이 어려울 것으로 예측하였다. 이는 예산결정과정에서 주요한 역할을 하는 관료가 참여예산의 도입에 부정적으로 반응할 것이라는 추론에 근거한 것이다.

이를 뒷받침 할 수 있는 사례는 허다하다. 안희정 충남지사는 도정의 전략과 세부과제를 논의하기 위해 한국정치사상 광역단위에서 최초로 도민정상회의(2010.10.26)를 실험하였다. 이에 대해 김용필 의원(자유선진당)은 “지방의회가 구성되어 있는데도 불구하고 의회를 통한 의견수렴을 뒷전으로 한 채, 법과 조례에도 없는 도민정상회의를 추진하는 발상은 ‘직접민주주의’라는 포퓰리즘으로 지방의회를 유린하는 처사”이자 “갈등과 반목을 부추기는 우려스러운 코드정치”라고 맹렬히 비난하며 중단을 촉구하고 나섰다(프레시안.2010.10.29.). 가장 최근의 사례는 2012년에 있었던 서울시 참여예산의 대폭 삭감과 복원 과정이었다. 당시 참여예산은 상임 위 예비심사에서 무려 199억 3500만원(39.9%)이 삭감돼 논란을 빚었다. 이후 시장을 비롯한 집행부와 참여예산위원회의 설득으로 결국 132개 사업 499억 4200만원 중 12개 사업 23억 3500만원만이 삭감된 채 통과될

수 있었다. 당시 예결위는 “예산편성에 시민들의 참여를 확대하여 재정운영의 투명성과 공정성을 높이자는 주민참여예산제도의 취지를 살려 대다수 사업을 다시 복원했다”고 설명했다. 하지만 참여예산을 둘러싼 예결위와 일부 상임위 사이의 갈등으로 11일 정례회에서 예산을 의결하지 못해 이날 임시회를 열어 통과시켰을 정도로 심각한 분란을 겪었다(한겨레신문. 2012.12.13.).

경쟁 정당 소속 단체장이나 시의원과의 소통이 원만하지 않다는 사실은 서울시의 대표 사업인 <찾아가는 현장시장실 사업>에서도 여실히 드러나고 있다(<표 9> 참조). 박원순 시장은 취임 이후부터 자치구의 지역별 주요현안이나 사회적 문제가 되고 있는 시책과 관련하여 시장이 현장을 직접 살펴보고, 이해관계인과의 대화 등 시민과 소통하며 자치구와 공동으로 협력하여 해결책을 모색하고자 ‘현장 시장실’을 운영하여 왔다. 하지만, <표 9>에서 알 수 있는 것처럼 강남 3구 등 새누리당이 단체장을 맡고 있는 5개 자치구에서는 한 차례도 현장시장실을 운영하지 못하고 있다. 이에 대해 서울시는 5개구의 요청이 없었거나(중구, 중랑구, 강남구, 송파구), 자치구 사정을 이유로 철회(서초구)하였다고 해명하였다. 또한, 자치구의 요청이 없는 시의 독단적 운영은 시·구가 공동으로 지역현안 해결방안을 모색하려는 현장시장실 운영 취지에 부합하지 않는다는 입장을 밝혔다.

이유가 어쨌든 소통을 취지로 도입된 참여예산과 현장시장실 등 주요 시정에 집권당(국정)이자 제1야당(시정)의 참여가 원활하지 않은 데 대한 일차적 책임은 서울시장의 총괄자인 시장에 있다 하겠다. 이 때문에 일부 새누리당 의원은 “진영논리에서 자유로울 수 없다는 것을 보면서 자괴감을 느끼기도 하고,” “서울시 의회와 시의 건강한 긴장관계 속에서 의원들이 발전하면서 시에 긍정적 영향을 끼칠 수 있는 부분이 줄어들어 아쉽다”고 토로하고 있는 실정이다(경향신문. 2013.12.30.). 시장과 시의회와의

소통 채널을 확대하고, 특히 상대 정당과의 협력 및 협상을 위해 정무부지사 등 책임 있는 집행부 인사의 정무 역할을 강화하는 실효성 있는 방안을 적극 검토해야 한다.

〈표 9〉 현장시장실 추진 상황

연번	자치구	일자	주요현안
1	은평구	'12. 11. 1 ~ 11. 9	은평 뉴타운 미분양 아파트 해소방안 모색
2	강서구	'13. 3.18 ~ 3.19	마곡도시개발 사업 등 13건
3	양천구	'13. 3.19 ~ 3.20	항공기소음피해 지원 등 10건
4	금천구	'13. 4.29 ~ 4.30	서부간선도로 지하화 등 12건
5	구로구	'13. 5. 1 ~ 5. 2	고척동 돔야구장 준공 관련 대책 등 12건
6	영등포구	'13. 6.10 ~ 6.11	양평1 유수지 악취저감 저류조 설치 등 10건
7	강동구	'13. 6.11 ~ 6.12	지하철 9호선 강일동 연장 등 10건
8	서대문구	'13. 6.13 ~ 6.14	신촌지역 문화거리 조성 등 12건
9	동대문구	'13. 7. 1 ~ 7. 2	전농7구역 학교·문화부지 활용방안 등 11건
10	성동구	'13. 7. 8 ~ 7. 9	서울 살곶이다리 복원 및 환경개선 등 11건
11	광진구	'13. 7. 9 ~ 7.10	광장동 체육시설부지 개발 등 11건
12	관악구	'13. 7.11 ~ 7.12	대림배수분구 침수방지 대책사업 등 7건
13	종로구	'13. 9. 2 ~ 9. 3	돈화문로 전통문화거리 조성사업 등 9건
14	성북구	'13. 9. 4 ~ 9. 5	한양도성 입구 성북동 역사문화 보존 정비계획 등 10건
15	강북구	'13. 9. 5 ~ 9. 6	최고고도지구 완화 요청 등 10건
16	노원구	'13. 9.10 ~ 9.11	창동차량기지 이전 및 개발 등 10건
17	도봉구	'13. 9.11 ~ 9.12	창동시프트 건립 계획 재고 등 10건
18	용산구	'13.10. 1 ~ 10. 2	전통공예체험관 건립 등 10건
19	동작구	'13.10.28~ 10.29	미군기지 이전부지 복합문화센터 건립 등 17건
20	마포구	'13.10.31~ 11.1	마포중앙도서관 및 청소년교육센터 건립 등 16건

결국, 참여예산의 성공을 위해서는 참여예산위원회(운영위원회)와 서울시의회(예결위)의 정기적인 간담회를 통해 상호 이해를 증진시키고, 예산 학교 등 관련 사업에 강사 등의 자격으로 서울시의원의 참여를 적극적으로 독려할 필요가 있다. 최근, 서울시가 모색 중인 사업심사 결과를 해당 지역 시의원에게 설명하여 공감대를 형성하고, 시의회 상임위와 참여예산 분과위 간담회를 통해 소통을 강화하고자 하는 것은 대단히 바람직한 아이디어라 할 수 있다. 또한, 의회의 예산 심의라는 고유 기능의 존중이라는 차원에서 참여예산위원회에서 제출한 500억 원에 대하여 의회가 10% 정도를 증액하거나 감액할 수 있는 조정 권한을 부여하는 것도 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

그러나 보다 본질적이고 중요한 과제는 어떻게 시민의 자발적 참여를 통해 일상의 민주주의를 복원하느냐는 문제이다. 스킨폴(T. Skocpol)과 피오리나(M. P. Fiorina)가 지적하듯이 참여민주주의는 이익집단이나 전문가가 아닌 ‘대표되지 않은 일반 시민’의 참여를 어떻게 가져올 것인가의 문제를 수반한다(Skocpol and Fiorina 1999). 복지정치나 노동정치의 경우 특정 집단에게 가시적인 물질적 이익을 증진시켜줌으로써 적극적이고 열렬한 복지동맹이나 노동동맹의 형성을 가져온다. 하지만 참여민주주의는 아직까지 일반 시민들의 조직화를 위한 어떤 유효한 전략이나 수단을 발전시키지 못하고 있다.

서울시의 참여예산에서 우리가 주목해야 할 것은 사회적 학습(social learning) 효과이다. 참여민주주의가 중요한 까닭은 참여를 통해 시민들이 공동체와 공동선에 대해 충분히 숙고할 수 있는 독립성과 판단력을 배양하기 때문이다. 즉 참여는 억압을 통해서가 아니라 토크빌이 “사회가 스스로 가하는 점진적이고 조용한 조치”라고 부른 것, 즉 설득과 토론의 습관화를 통해 시민적 통제와 영향력을 강화시켜 왔다(샌델 2012, 424-425). 우리는 참여예산을 통해 시민들이 참가하고 학습하며 실천하는 것을 보았

다. 이러한 학습과 실천, 참가의 상호작용을 통해서 참여하고 혁신하는 ‘성찰적 시민’이 탄생한다.¹¹⁾ 이러한 사회적 학습은 공무원, 시의원, 정치인, 시민사회활동가 등 모두가 거쳐야 할 필연적 과정이다.

따라서 단기적 성과의 부족과 업무 부담을 이유로 참여를 회피하고 부정하기보다는 장기적 안목에서 수용하려는 자세가 필요하다. 서울시의 참여예산은 지금까지 “산업화와 민주화의 긴 여정에서 참여와 결정의 역사에서 배제되어 있던 시민들이 정치의 중심에 위치하기 위해서는 꾸준한 참여 활동의 경험과 직접 행동의 훈련이 필요”(카터 2006. 514)하다는 사실을 잘 보여주고 있다. 참여는 과정이고 시민은 형성된다. 참여예산은 성찰적 시민의 형성뿐만 참여를 넘어 심의 민주주의로의 진화를 이끌 수 있는 잠재력을 갖고 있다. 브라이언에 따르면, “진정한 민주주의를 위해서 우선 시민이 필요하며, 다음에는 심의(deliberation)와 심의에 필요한 충분한 시간이 있어야 하며, 마지막으로 어떤 사회집단도 배제되지 않아야 한다”(Bryan 2004. 255).

여전히 적지 않은 문제와 한계를 안고 있지만 서울시의 참여예산은 참여민주주의를 향한 소중한 실험이다. 필자가 만나 본, 공모와 추첨을 통해 참여할 기회를 가진 다수의 보통 시민들은 각자의 사유와 논거의 개방적 심의와 토론과정을 거쳐 합리적 결정에 도달하는 소중한 경험을 겪었다고

¹¹⁾ 기든스(1997)는 성찰적 시민과 근대 시민을 세 가지 점에서 구분하고 있다. 첫째, 성찰적 시민은 끝없는 경쟁과 성장으로 내모는 고삐 풀린 근대화과 세계화의 위험성을 날카롭게 인지하고 협동조합이나 사회적 경제 등 다른 대안적 삶의 방식을 숙고한다. 또한, 자연과 전통의 보전을 위한 생태학적 접근, 즉 ‘자연의 인간화’는 성찰적 시민이 추구하는 새로운 가치이다. 둘째, 대표성의 위기를 내재한 대의 민주주의를 숙명론적으로 수용하기보다는 비판적 관점에서 접근한다. 시민 참여를 단순한 투입 요소로 간주하고 제한된 정책 영역에 한정하는 것이 아니라 입법·결정·집행의 전면적 참여로 제도화하는 조절된 분권화를 해법으로 제시하고 있다(Fung and Wright 2003, 8-20). 마지막 차이는 성찰적 시민이 국민국가의 구성원으로서 국경에 갇혀 있던 근대 시민의 한계를 넘어선 존재라는 사실이다. 성찰적 시민은 지구 생태와 핵전쟁의 위협에 맞서 개인적 행위를 훨씬 뛰어넘은 지구적 차원의 대응이 필요하며 모든 개인도 이러한 위협에 적극적으로 반응해야 한다는 신념을 공유한다.

진술하였다. 집합적 결정에 도달하는 과정은 복수의 사업 제안이 경합하는 공간이기 때문에 모든 주장과 의견이 채택되지 않는다. 시민과 마찬가지로 공공선 역시 발견(found)되는 것이 아니라 형성(forged)된다 (Calhoun 26-28). 왜냐하면, 공공선은 공동체 구성원들 사이의 어떤 가치에 대한 일치를 통해 도출되는 것이 아니라 각 당사자들이 다른 관점을 이해하려는 노력과 이성적 토의와 담론을 통해 그 실체가 구축되어지는 사회문화적 프로젝트이기 때문이다.

서울시는 근대화 이후 이 나라의 산업화와 민주화를 이끈 선도적인 도시였다. 이제, 서울시에는 새로운 역사적 역할이 부여되어 있다. 그것은 지식정보화와 세계화 시대에 복지와 생태, 자연과 인간, 대의 민주주의와 참여민주주의가 균형을 이룬 대안 도시의 비전을 창출하는 것이다. 그것은 혁신적인 단체장의 개혁 리더십만으로는 불가능하다. 리더십 연구에 따르면, 시대 흐름을 간파한 정치적 기획가(political entrepreneur)는 기회의 창을 선사한다. 정치적 기획가가 제공한 확장된 정치적 기회구조가 혁신적인 제도와 상호작용을 일으킬 때 체제의 전환이 시작된다. 하지만 그 시작을 마무리하는 것은 언제나 그렇듯이 참여하고 연대하는 성찰적 시민의 몫이다. 서울시 참여예산을 대상으로 한 필자의 경험적 관찰의 최종 결론은 참여민주주의를 향한 전환의 여정이 미세하지만, 분명하게 시작되었다는 것이다.

(2014년 4월 13일 접수, 5월 9일 심사완료, 5월 14일 게재확정)

참고문헌

- 강운호. 2011. “지방정부 주민참여예산제도의 채택과 정치이념.” 『한국지방자치학 회보』, 23권 2호.
- 곽채기. 2005. “주민참여예산제도의 기본 모형과 운영시스템 설계.” 『한국지방재 정논집』. 제10권 제1호.
- 곽채기. 2011. “주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안.” 『지방재정과 지방세』. 44권. pp.43-92.
- 김관보. 2011. “외국의 주민참여예산제 운영사례 및 성공적 추진 전략의 시사점.” 『지방재정과 지방세』, 44. 한국지방재정공제회. 129-173.
- 김도희. 2008. “지방정부 행정혁신 추진실태 분석의 정책적 함의: 울산광역시 남구 의 행정혁신 사례분석을 중심으로.” 『지방정부연구』, 12권 3호. 한국지방정 부학회.
- 김판석·한상일·조창현. 2010. “주민참여예산제도 운영내실화 방안모색.” 『강원 논총』, 1호. 강원발전연구원.
- 나중식. 2005. “주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구.” 『지방정부연구』. 제9권 2호.
- 노사정위원회. 2007. 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구(II)』.
- 마리옹 그레·이브 생도페. 2005. 김택현 역. 『쁘르뚜 알레그리: 새로운 민주주의 의 희망』. 박종철출판사.
- 박형근·남황우. 2012. “지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 주민참여예산제도를 중심으로.” 한국지방재정학회. 『한국지방재정논집』, 17 권 3호.
- 백형배·김필두. 2011. “주민참여제고 방안에 관한 실증적 연구: 통합창원시를 중 심으로.” 『지방행정연구』, 25권 1호. 한국지방행정연구원.
- 샌텔, 마이클 지음. 안규남 옮김. 2012. 『민주주의의 불만』. 동녘.
- 서울시 행정과. 2013.11. <타시·도 주민참여예산제 위원회 구성 비교현황>.
- 서울시. 2012. 『서울소통 백서』.

- 앤드류 헤이우드. 2009. 『정치학: 현대정치의 이론과 실제』, 성균관대학교 출판부.
- 앤소니 기든스 지음. 권기돈 옮김. 1997a. 『현대성과 자아정체성: 후기 현대의 자아와 사회』.새물결.
- 앤소니 기든스 지음. 김현옥 옮김. 1997b. 『죄파와 우파를 넘어서』.한울.
- 유소영. 2012. 『서울시 주민참여예산제 집행과정의 관찰 : 성별·연령대별 특징을 중심으로』 .
- 이세구. 2005. 『주민참여예산제도 도입에 관한 연구』. 서울시정개발연구원.
- 이순향·김상현. 2011. “주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구.” 『한국행정논집』, 23권 1호. 한국정부학회.
- 이정훈. 2011. “주민참여예산제도의 성공요인과 효과 분석 - 알레그레시와 5개 지방자치단체를 중심으로” 『한국균형발전연구』, 2권 3호. 한국균형발전연구소.
- 이종수. 2004. “한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로.” 『한국행정학보』, 38권 5호.
- 임성일. 2011. “주민참여예산제도의 발전방향.” 『지방재정과 지방세』, 40호. 한국지방재정공제회.
- 정창수. 2013.10.23. “박원순 체제의 서울시 재정평가.” 서울풀뿌리시민사회단체네트워크. <박원순 서울시장 2주년 평가 토론회 자료집>.
- 조명래. 2002.봄. “녹색 거버넌스 기구로서 녹색서울시민위원회의 평가.” 『환경과 생명』 .
- 참여연대. 2012.12.24. <박원순 서울시장 6개월 평가와 전망 토론회>.
- 최길수. 2011. “주민참여예산제의 활성화 방안에 관한 연구: 대전광역시의 사례.” 충북발전연구원. 『지역정책연구』, 22권 1호.
- 최상한. 2010. “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인.” 『한국행정학보』, 44권 3호.
- 최진혁. 2011. “광역자치단체의 주민참여예산제 운영실태와 대안적 모델: 대전광역시 사례를 중심으로.” 한국지방재정공제회. 『지방재정과 지방세』, 44호.
- 카터, 에이프릴 지음, 조효제 옮김. 2006. 『직접행동』 교양인.
- 포시이스 부남철 역. 2009. 『서양정치사상입문: 플라톤에서 루소까지』.한울아카데미.

- 풀뿌리자치연구소이음. 2010.9.2. 「주민참여예산 무엇을 어떻게 준비해야 하나: 윤영현황·개선방안·모범조례」.
- 하승우. 2006. “참여예산제와 민주주의”. 『비교민주주의 연구』. 제2집 2호.
- 하승우. 2013. “박원순 시장의 마을공동체, 사회적 경제 정책: 정말 혁신적인가.” <박원순 서울시장 2주년 평가 토론회 자료집>. 서울풀뿌리시민사회단체네트워크.
- 하태수. 2009. “이명박 정권 출범 시기의 정부조직법 개정에 대한 분석.” 『한국공공관리학보』. 23권 2호.
- 한국도시연구소. 2012. 『주민참여예산제 사례조사 및 평가』. 풀뿌리자치연구소이음.
- Barber, B. 1988. *The Conquest of Politics: Liberal Philosophy in Democratic Times*. Princeton: Princeton University Press.
- Bryan, Frank. 2004. *Real Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fiorina, M. 1999. “Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement.” Skocpol, T. and Fiorina, M. eds. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Fung, A. and Wright, E. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations In Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Norris, P. 1999. “Institutional Explanations for Political Support.” Norris, P. ed. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. 2002. “Participatory Decision-Making for Sustainable Consumption.” <http://www.oilis.oecd.org/oilis/2001doc.nsf/>
- Skocpol, T. 2003. *Diminished Democracies: From Membership to Management In American Civic Life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Verba, S., Scholzman, K., and Brady, H. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

A Study on the Citizens's Participatory Budgeting System of Seoul Metropolitan City: From the viewpoint of participatory democracy

Jeong Sang Ho

Participatory Budgeting System is a practice that began in Porto Alegre City in the late 1980s. Participatory Budget System is introduced in order to make up for limits of representative democracy and improve transparency and efficiency of local finance by citizens taking part in budget performance and setting priority in programs that they want. Therefore it is recognized as an effective way of involving local people in making decisions about how and where to spend local government's funds. In this paper for the purpose discussed on the theoretical background and the Seoul Metropolitan City case of participatory budgeting. If citizens's participatory budgeting system is the role of civil control device on the financial operations, citizens's participatory budgeting system will be changed as follows. First, Itself not only business of local government, all business will be available for residents to participate. Second, the role and function of local assembly in the process of participatory budgeting should be strengthen rather than now in many ways. Third, residents opinions will be reflected in the budget to expand the scope of budget participation and to extend the period of activity of the citizens' committee.

Keyword: Participatory Budgeting System, participatory democracy, fairness, responsiveness, transparency, effectiveness.